

### Kein "Global Britain" nach dem Brexit: der Brexit schwächt die britische Außen- und Sicherheitspolitik; eine bilaterale Einbindung ist dennoch im deutschen Interesse

Major, Claudia; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Major, C., & Ondarza, N. v. (2018). *Kein "Global Britain" nach dem Brexit: der Brexit schwächt die britische Außen- und Sicherheitspolitik; eine bilaterale Einbindung ist dennoch im deutschen Interesse*. (SWP-Aktuell, 29/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57855-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Aktuell

NR. 29 MAI 2018

## Kein »Global Britain« nach dem Brexit

**Der Brexit schwächt die britische Außen- und Sicherheitspolitik – eine bilaterale Einbindung ist dennoch im deutschen Interesse**

*Claudia Major/Nicolai von Ondarza*

Unter dem Leitmotiv »Global Britain« versucht die britische Regierung, den Brexit als einzigartige Möglichkeit darzustellen, die eigene Außen- und Sicherheitspolitik neu zu konzipieren, und zwar globaler, einflussreicher und schlagkräftiger. Kernelemente sind eine weltweite Vernetzung und bilateral verhandelte Abkommen, die den Verlust der europäischen Einbettung kompensieren sollen. Doch scheint der anstehende Brexit die britische Außenpolitik bislang eher zu schwächen und dem künftigen Nicht-EU-Staat vor allem die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit aufzuzeigen. Für Europa kann ein geschwächter und verunsichert handelnder Nachbar zu einem Risiko werden. Um London auch in Zukunft einzubinden, sollte Deutschland parallel zu den Brexit-Verhandlungen seine bilateralen Beziehungen intensivieren und neue Formate für die außenpolitische Konsultation in Europa vorschlagen.

Großbritannien sieht sich traditionell als globaler Akteur mit diplomatischem und militärischem Gewicht. Aber schon vor dem Brexit-Referendum 2016, insbesondere jedoch seitdem haben britische Positionen zu außen- und sicherheitspolitischen Themen an Einfluss verloren. Da Großbritannien den Fokus auf die Innenpolitik legte (vor allem das Unabhängigkeitsreferendum in Schottland 2014, Brexit-Referendum und -Verhandlungen), war es in zentralen internationalen Konflikten (z.B. Ukrainekrise, Syrienkrieg) kaum wahrzunehmen.

Gleichzeitig artikuliert die Regierung May im Rahmen des Brexits große außenpolitische Ambitionen unter dem Leitmotiv »Global Britain«. Aus den Zwängen der EU in die Freiheit der Welt – gemäß dieser

Brexit-Utopie erheben May und ihr Außenminister Johnson den Anspruch, dass Großbritannien nach dem EU-Austritt global nicht weniger, sondern stärker präsent sein sollte. Dies soll ermöglicht werden durch eine globale außenpolitische Ausrichtung mit Präsenz in jeder Weltregion, eine Wiederbelebung alter Allianzen, den Aufbau neuer Partnerschaften, die Stärkung der multilateralen Ordnung sowie – nach dem EU-Austritt – ein eigenes Netz an Freihandelsverträgen mit dem Rest der Welt.

Doch London hat diesen hohen Anspruch bislang weder konzeptionell ausbuchstabiert noch mit Ressourcen unterfüttert, wie das britische Parlament kürzlich kritisierte. Zwar sollen auch in Zukunft die drei traditionellen Pfeiler der britischen Außen-



politik – die Beziehungen zur EU und den europäischen Staaten, zur USA und zu den wichtigsten internationalen Organisationen – strukturgebend bleiben. London muss sie aber unter veränderten Rahmenbedingungen neu gestalten.

## Schwieriges Verhältnis zur EU

Bei der Gestaltung seiner Post-Brexit-Beziehungen zur EU versucht London, in der Außen- und Sicherheitspolitik einen möglichst großen Zugang zu EU-Politiken und -Verfahren zu sichern.

In den bisherigen Brexit-Verhandlungen wurde die Außen- und Sicherheitspolitik explizit ausgeklammert. Nach politischer Einigung im März 2018 auf den Großteil der Scheidungsmodalitäten (mit der wichtigen Ausnahme der Nordirland-Frage) und auf die Übergangsphase beginnen nun die Gespräche über die künftigen Beziehungen. Ziel beider Seiten ist es, die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik getrennt von den wirtschaftlichen Beziehungen zu behandeln. Speziell geht es hier um zwei Themenbereiche: Erstens um den Zugang zu den bestehenden EU-Strukturen und -Verfahren, etwa zur Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) oder zu Planungsverfahren für EU-Operationen. Dabei ist zu klären, ob sich London an sicherheitspolitischen Debatten der EU beteiligen und ob – bzw. unter welchen Bedingungen – es an gemeinsamen Projekten teilhaben kann.

Zweitens ist der Zugang zu den im Aufbau befindlichen EU-Verteidigungsstrukturen zu klären. Seit 2016 hat die EU zahlreiche Veränderungen angestoßen, die einen qualitativen Sprung bedeuten können. Dies betrifft vor allem die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die es Staaten erlaubt, enger zu kooperieren; den Europäischen Verteidigungsfonds (EVF), mit dem die Kommission gemeinsame Forschung, Entwicklung und Beschaffung finanziell fördern will, und CARD, um die Verteidigungsplanungen auf EU-Ebene zu koordinieren.

Eine Ironie des Brexits ist dabei, dass London nun bemüht ist, sich als Drittstaat

an Teilen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu beteiligen, die es als EU-Mitglied abgelehnt hat. So blockierte es bis vor kurzem eine Erhöhung des Haushalts der Europäischen Verteidigungsagentur. Zwar stellte London Personal und Ausrüstung (z.B. für die EU-Operation Atalanta), aber gemessen an den Fähigkeiten der britischen Streitkräfte in nur geringem Umfang. Gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik sind die Brexit-Befürworter bisher auch Nachweise schuldig geblieben, dass die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens Handlungsspielraum beschränkt hat. Schließlich verfügte London wie alle Mitgliedstaaten hier über ein Vetorecht und hat davon auch regelmäßig Gebrauch gemacht.

Premierministerin May hat auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2018 zwei Gründe genannt, weshalb Großbritannien in der Außen- und Sicherheitspolitik eng mit der EU kooperieren will: Erstens will London künftig nicht von den großen diplomatischen Debatten in Europa ausgeschlossen sein. Erst kürzlich hat es den Wert der EU als diplomatisches Forum schätzen gelernt, als es im März 2018 über die EU-Institutionen die europäische Reaktion koordiniert hat, die auf die Vergiftung des ehemaligen russischen Doppelagenten Skripal in Großbritannien erfolgte.

Zweitens will London die Auswirkungen des Brexits auf die eigene Verteidigungsindustrie begrenzen sowie den Zugang zum EU-Markt und zu künftigen Kooperationsprojekten wie dem EVF sichern. Letzterer könnte zu einem entscheidenden Entwicklungsfaktor für die EU-Verteidigungsindustrie werden. Angesichts der zunehmenden Verrechtlichung auch im EU-Verteidigungssektor ist eine gesicherte Anbindung aus britischer Sicht wichtig, um langfristig nicht abgehängt zu werden.

Aber auch die EU-27 haben ein Interesse an der Zusammenarbeit mit London. Denn auch nach dem Brexit werden sicherheitspolitische Probleme, die die EU betreffen, Großbritannien berühren (und umgekehrt). Dies gilt für Stabilisierungsoperationen genauso wie für Russland oder die südliche Nachbarschaft. Premierministerin May

unterstreicht daher regelmäßig, dass die britischen Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten einzigartig sind und die EU-Staaten darauf kaum verzichten können. So ist Großbritannien in Europa führend etwa bei der Aufklärung: Es besitzt 44% der »Airborne early-warning and control«-Flugzeuge und nahezu die Hälfte der schweren Transportflugzeuge, die in der EU existieren.

Dennoch werden die Beziehungen der EU zum Drittstaat Großbritannien nicht die bisherige Einbindung Londons in die EU-Außen- und Sicherheitspolitik ersetzen können. Das hat zwei Gründe: Erstens hat die EU verdeutlicht, dass sie auch in der GSVP eine harte Brexit-Linie vertreten wird. Der Drittstaat Großbritannien kann nicht mit am Tisch sitzen, wenn über Fragen der EU-Außen- und Sicherheitspolitik entschieden wird. Eine Regelung wie mit Norwegen, das sich zwar an der EU-Außenpolitik beteiligen kann, indem es Sanktionen übernimmt und Gelder und Truppen für EU-Aktionen bereitstellt, aber nicht mitentscheiden darf, wird bei Großbritannien nicht funktionieren.

Zweitens finden die EU-Drittstaaten-Gespräche in der Regel zwischen EU-Repräsentanten wie der Hohen Vertreterin und ihren Counterparts statt, also etwa dem britischen Außenminister. Das kann aber in der Außen- und Sicherheitspolitik den direkten Dialog mit den anderen Mitgliedstaaten innerhalb der EU-Institutionen nicht ersetzen. Dies stellt beide Seiten vor ein geostrategisches Dilemma: Trotz gemeinsamer Interessen wird die EU in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik Großbritannien auf Abstand halten.

## Bilateralismus und kleine Formate

Angesichts eines bislang ungeklärten, vermutlich aber limitierten Zugangs zur EU muss London nach alternativen sicherheitspolitischen Foren Ausschau halten. Daher hat es sich zuletzt vor allem in der Sicherheitspolitik bemüht, seine bilateralen Beziehungen in Europa zu stärken. Davon zeugen zahlreiche Abkommen, insbesondere mit Frankreich, Polen und – perspektivisch – Deutschland.

Die Beziehungen mit **Frankreich** waren schon vor dem Brexit-Votum eng. In den »Lancaster House«-Verträgen von 2010 vereinbarten beide Staaten eine enge Zusammenarbeit in nuklearen bis hin zu industriellen Fragen. Beide betonen die Bedeutung dieser Kooperation sowie ihre Führungsrolle in Sicherheits- und Verteidigungsbelangen und verweisen dabei auf ihre Rolle als UN-Sicherheitsratsmitglieder und Nuklearmächte, auf hohe Verteidigungsausgaben und einsatzerfahrene Armeen. Im Januar 2018 haben sie eine weitere Vertiefung ihrer Zusammenarbeit beschlossen, etwa im maritimen Bereich und beim Kampf gegen Terrorismus und Instabilität besonders in der Sahel-Zone.

Großbritannien will sich auch an dem neuen französischen Prestigeprojekt beteiligen, der European Intervention Initiative (EII). Mit der EII will Paris außerhalb der EU-Strukturen eine flexible Interventionsgruppe aufbauen, zu der politisch willige und militärisch fähige Staaten Europas beitragen, wie Dänemark, Estland und Italien. Deutschland sieht die EII kritisch, da sie die EU-Strukturen umgeht. Aus französischer Sicht hingegen ist es eine pragmatische Möglichkeit, Europas Einsatzfähigkeit zu gewährleisten und London in die europäische Sicherheitskooperation einzubinden.

Insgesamt sind die Entscheidungen vom Januar 2018 kein Quantensprung. Sie verdeutlichen eher das Bemühen beider Länder, trotz Brexit Kontinuität in ihren Beziehungen zu wahren. Angesichts der strikten französischen Positionen in anderen Brexit-Verhandlungsbereichen kommt dies britischen Interessen entgegen.

Neu ist die verstärkte Zusammenarbeit mit **Polen**, die im Dezember 2017 beschlossen wurde. Zwar setzten die Planungen bereits vor dem Brexit-Referendum ein, das Abkommen ist also kein reines Brexit-Produkt. Doch haben beide Staaten ihre Anstrengungen seit dem Brexit-Votum deutlich intensiviert. Die Zusammenarbeit soll in Bereichen wie Training, Cyber und Industrie ausgebaut werden. Zentrales Element ist die Kooperation bei der Bekämpfung

russischer Desinformation. London will dafür fünf Millionen Pfund bereitstellen.

**Deutschland** hat die bilaterale Zusammenarbeit nach dem Brexit-Votum 2016 zunächst eingeschränkt. Die Bundesregierung befürchtete, dass diese Zusammenarbeit die parallelen Brexit-Verhandlungen der EU unterminieren könnte. Erst im April 2018 haben die Außenminister beider Staaten einen »strategischen Dialog über Außen- und Sicherheitspolitik« angekündigt, der den Blick jenseits des Brexits auf gemeinsame Herausforderungen richten soll. Erstes Ziel dieses Dialogs soll die Verabschiedung eines bilateralen »Compact on Global Responsibilities« im Herbst 2018 sein, in dem London und Berlin Themen für ihre Zusammenarbeit benennen wollen. Auch die Verteidigungsministerien beider Staaten wollen im Sommer 2018 eine engere Zusammenarbeit beschließen, etwa im Bereich Cyber. Beide Initiativen sind bislang jedoch nicht mehr als Ankündigungen, sie müssten noch mit Leben erfüllt werden. Das ist exemplarisch für die deutsch-britischen Beziehungen im Rahmen des Brexit: London strebt in Sicherheitsfragen auch mit Berlin eine engere Partnerschaft an, da es überzeugt ist, dass Deutschland die EU-Verhandlungen maßgeblich beeinflusst. Berlin hingegen priorisiert die Zusammenarbeit mit den EU-27.

Neben den bilateralen Beziehungen will Großbritannien auch die Zusammenarbeit in bestehenden Formaten stärken. Das betrifft etwa die Northern Group, zu der auch Deutschland gehört, die bislang aber wenig Substanz hatte. Außerdem möchte es die Joint Expeditionary Force (JEF) stärken, an der sich Dänemark, die baltischen Länder, die Niederlande und Norwegen beteiligen. Dabei kann London als Erfolg verbuchen, dass sich im Juni 2017 Schweden und Finnland der JEF angeschlossen haben. Der Fokus auf diese Formate und die Führung eines multinationalen Bataillons im Rahmen der Nato Enhanced Forward Presence in Estland unterstreichen, dass Großbritannien seine Rolle als regionale Führungsmacht im Baltikum und in Nord-europa festigt.

Über diese Formate hofft London einerseits, den Kontakt zur EU zu halten und eigene Interessen zur Geltung bringen zu können. Andererseits bieten sie eine Möglichkeit, kollektive Antworten auf gemeinsame Sicherheitsprobleme in und um Europa zu finden, die London auch weiterhin betreffen werden. Mit Ausnahme der britisch-französischen Beziehungen hat diese Strategie bislang kaum Ergebnisse gezeitigt: Es klafft eine Lücke zwischen dem rhetorischen Anspruch, qualitativ neue Beziehungen zu entwickeln, und der Praxis.

### Wachsende Asymmetrien in der »special relationship« mit den USA

Der wichtigste Pfeiler der britischen Außen- und Sicherheitspolitik ist traditionell das Verhältnis zu den USA, die »special relationship«. Mit den Vereinigten Staaten verbindet Großbritannien ein enges Geflecht an politischen, wirtschaftlichen und militärischen Verbindungen.

Oberstes sicherheitspolitisches Ziel Großbritanniens war und ist es daher, die USA in Europa verankert zu halten und selbst ein militärisch relevanter Partner zu bleiben. Bei den größeren US-Einsätzen in Irak und Afghanistan hat Großbritannien denn auch jeweils nach den USA das größte Kontingent gestellt.

Dies hat sich jedoch schon vor dem Brexit schrittweise geändert. Zum einen hat Großbritannien für die USA militärisch deutlich an Bedeutung verloren. Zum anderen ist nach den Erfahrungen des Irak-Krieges die Unterstützung für großflächige militärische Interventionen in Großbritannien deutlich zurückgegangen. Dies hat 2013 vor allem das Votum des House of Commons gegen einen militärischen Einsatz in Syrien unterstrichen. Im Kampf gegen die Miliz des sogenannten Islamischen Staates beschränkte sich Großbritannien bei der Unterstützung der USA daher zunächst auf den Irak und griff erst 2015 in Syrien ein – nachdem Frankreich in Folge der Terroranschläge in Paris im November 2015 die EU-Beistandsklausel aktiviert hatte.

Das Brexit-Votum hat die strategische Bedeutung der »special relationship« für Großbritannien noch einmal verändert und die Asymmetrie verstärkt. Auf der einen Seite hat London aus US-Sicht damit auch an diplomatischem Wert eingebüßt, da mit dem Brexit seine Rolle als Interessenvertreter der USA innerhalb der EU wegfällt.

Auf der anderen Seite hat die Regierung May die Aushandlung eines Freihandelsabkommens mit den USA zu einem zentralen Baustein ihrer Brexit-Strategie gemacht. Im Sinne ihrer »Global Britain«-Ambition strebt Theresa May die Aushandlung weitgehender Freihandelsabkommen mit dem Rest der Welt an. Flaggschiffprojekt soll ein tiefes Freihandelsabkommen mit den USA werden, die rund 18 Prozent der britischen Exporte aufnehmen und damit zweitwichtigster Handelspartner Großbritanniens sind – nach den EU-27 mit etwa 48 Prozent. Grundsätzlich hat sich die Trump-Administration, die ihrerseits auf bi- statt multilaterale Handelsabkommen setzt, zu einem Abkommen bereit erklärt. Bis dato werden jedoch lediglich Vorgespräche geführt. Ein solches Abkommen kann ohnehin frühestens 2021 in Kraft treten, nach Ende der Übergangsphase. Klar ist jedenfalls, dass ein britisch-amerikanisches Freihandelsabkommen für Großbritannien wesentlich höhere politische Priorität hat als für die USA.

Dennoch sind gerade zwischen der britischen Regierung und der Trump-Administration bemerkenswerte diplomatische Spannungen aufgetreten. Noch als Präsidentschaftskandidat war Donald Trump einer der wenigen internationalen Führungspersonlichkeiten, die sich offen für den Brexit ausgesprochen haben. Trump hatte Theresa May auch als erste europäische Regierungschefin in den USA empfangen, öffentliche Würdigung der »special relationship« inklusive.

Einen geplanten Besuch zur Eröffnung der neuen US-amerikanischen Botschaft in London sagte Trump jedoch im Januar 2018 in Erwartung größerer Proteste ab. Fünf andere EU-Staaten hatte er schon besucht: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Polen. Ein Staatsbesuch Trumps in

Großbritannien wurde nach großen Protesten in Öffentlichkeit und britischen Parlament mehrfach verschoben, nunmehr soll er im Sommer 2018 stattfinden. Nachdem Donald Trump über Twitter Videos der rechtsextremen »Britain First«-Bewegung verbreitet hatte, sah sich selbst Premierministerin May genötigt, den US-Präsidenten öffentlich zu kritisieren. Obgleich diese diplomatischen Auseinandersetzungen dem speziellen öffentlichen Verhalten von US-Präsident Trump zuzuschreiben sind, ist doch bemerkenswert, dass sie in dieser Weise weithin sichtbar ausgetragen werden. Auf der anderen Seite bleibt die Kooperation auf der Arbeitsebene davon bislang weitgehend unberührt. Und schließlich haben die USA Großbritannien (wie die europäischen Verbündeten) im Fall Skripal eindeutig unterstützt, indem sie ihrerseits 60 russische Diplomaten auswiesen.

## Divergierende Prioritäten

Noch bemerkenswerter ist, dass sich Großbritannien bei zentralen außen- und sicherheitspolitischen Strategiewechseln der Regierung Trump mit den anderen EU-Europäern gegen die USA positioniert hat, und dies trotz der weiterhin großen sicherheitspolitischen Abhängigkeit vom transatlantischen Partner. Drei Beispiele stechen hervor:

Erstens das Atomabkommen mit dem Iran, das Großbritannien als Teil der EU-3 maßgeblich mitverhandelt hat. Während die Trump-Administration das Abkommen zunächst in Frage gestellt und schließlich aufgekündigt hat, setzt sich die britische Regierung gemeinsam mit Deutschland und Frankreich dafür ein, das Abkommen mit dem Iran aufrechtzuerhalten – auch explizit im Widerspruch zu den USA.

Das zweite Beispiel ist das Pariser Klimaabkommen, aus dem die USA nach einem Beschluss von US-Präsident Trump ebenfalls austreten werden. Bei den Verhandlungen in der G7 hat sich Großbritannien klar mit den anderen Europäern für die Beibehaltung des Pariser Abkommens ausgesprochen und – trotz Brexit – an seinen eigenen Klimaverpflichtungen festgehalten.

Ein drittes Beispiel ist der Beschluss von Donald Trump, die US-Botschaft in Israel nach Jerusalem zu verlegen, womit er die Zwei-Staaten-Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts in Frage stellte. Auch hier trug die britische Regierung die kritische Position der EU mit. Außenminister Johnson hat deutlich gemacht, dass Großbritannien sowohl seine Botschaft in Tel Aviv belassen als auch an der Zwei-Staaten-Lösung festhalten wird.

Bemerkenswert ist zuletzt, dass sich die USA unter der Regierung Trump mehr noch als in der Vergangenheit ihre europäischen Partner je nach Politikfeld und Bedarf aussuchen und nicht davor zurückscheuen, sie gegeneinander auszuspielen. Kritisch wurde in London insbesondere gesehen, dass sich US-Präsident Trump im Vorfeld der Luftschläge gegen die syrische Regierung im April 2018 primär mit dem französischen Präsidenten Macron koordiniert hat. Premierministerin May hat daher sogar bewusst das übliche Parlamentsverfahren missachtet, damit sich Großbritannien zeitgleich an den Luftschlägen beteiligen konnte.

In der Gesamtschau stellt sich die »special relationship« für Großbritannien nicht als der alleinige außen- und sicherheitspolitische Anker dar, den führende Brexit-Befürworter wie Boris Johnson angestrebt haben. Während sich die Asymmetrie im Verhältnis zu Ungunsten Großbritanniens entwickelt hat, lagen Londons Interessen bei großen strategischen Politikwechseln der Trump-Regierung bisher näher an jenen der EU-Europäer. Für Deutschland und die EU-27 sollte das kein Anlass für Schadenfreude sein – sondern eher Anreiz, trotz oder gerade wegen des Brexits London in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Belangen an ihrer Seite zu halten.

## Internationale Organisationen

Der dritte traditionelle Pfeiler der britischen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Präsenz in internationalen Organisationen. Von zentraler Bedeutung sind der ständige Sitz im UN-Sicherheitsrat, die Nato-Mitglied-

schaft, die Beteiligung an den G7/G20 und die Stimmrechte in Institutionen wie dem IWF, der OECD oder der WTO. Zwar verliert London potentiell den Zugang zur EU-Koordinierung bei internationalen Organisationen, wird sich aber voraussichtlich auch weiterhin eng mit seinen europäischen Partnern abstimmen, bi- oder multilateral.

Dennoch ist der Einfluss begrenzt, den es über diese Foren ausüben kann. So liegt beispielsweise das letzte Veto Londons im UN-Sicherheitsrat 30 Jahre zurück, das letzte alleinige Veto (d.h. ohne die USA oder Frankreich) sogar fast 50 Jahre. Andererseits bringt London Resolutionen in den UN-Sicherheitsrat so gut wie immer in Kooperation mit Paris und/oder Washington ein. Dagegen ist das Commonwealth mit seinen 53 ehemaligen britischen Kolonien zu heterogen, um außen- und sicherheitspolitisch zu einem relevanten Forum zu werden.

## Die Nato als potentieller Profiteur

Anders die Nato: Wenn Großbritannien nicht länger im EU-Rahmen Antworten auf sicherheitspolitische Probleme mitgestalten kann, wird die Allianz zum Hauptforum für die Abstimmung mit Verbündeten. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass London sein Engagement hier intensiviert. Zudem betont Großbritannien, dass es eines der wenigen Länder ist, das sowohl das 2%- als auch das 20%-Ziel der Nato erfüllt, also 2% seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung ausgibt, davon 20% für Investitionen.

Unter den europäischen Nato-Staaten hat Großbritannien in absoluten Zahlen die höchsten Verteidigungsausgaben. Zusammen mit Frankreich schickt es die meisten Soldaten in Einsätze. Großbritannien hat bereits angekündigt, sich aktiver in der Allianz zu engagieren, ohne jedoch Einzelheiten zu nennen. Denkbar ist der Bereich Cyber, in dem es große Expertise hat. London stockt zudem Personal auf und will politische Führung übernehmen. Die Briten verweisen schließlich auf ihre Beiträge zu den Abschreckungs- und Verteidigungsmaßnahmen der Nato, etwa das Kommando eines »Enhanced Forward Presence«-Batail-



lons im Baltikum. Das wurde jedoch vor dem Brexit-Votum entschieden und lässt sich daher nicht als Ausdruck neuen Engagements werten.

Ungeachtet dessen könnte die Nato von mehr britischem Engagement profitieren. Denn sie wird das einzige Verteidigungsforum in Europa sein, in dem London noch eine Rolle spielen und seine Ambitionen auf ein »Global Britain« untermauern kann.

## **Begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten für den Nationalstaat**

Die Analyse anhand der drei Pfeiler der britischen Außenpolitik zeigt, dass Großbritannien Bestreben, die negativen Folgen des Brexits durch verstärktes internationales Engagement aufzufangen, bislang nur wenig Erfolg hatte. In der Praxis kann London vor allem auf Kontinuität verweisen, etwa im britischen-französischen Kontext, aber noch nicht auf substantiell Neues. Kontinuität mag in Zeiten des Brexits an sich schon ein Gewinn sein. Zudem braucht es schlicht Zeit, ehe Abkommen Ergebnisse zeitigen können.

Gleichzeitig wird aber deutlich, wie wenig außenpolitische Gestaltungskraft ein einzelner Nationalstaat auch dieser Größe und Lage letztlich hat. Für die zentralen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, sei es die Zukunft des Iran-Abkommens oder der Umgang mit Russland oder Nordkorea, ist eine enge Kooperation mit Partnern nötig. Dies zeigt auch der Fall Skripal. London ist auf die Unterstützung seiner Partner in Europa angewiesen, weil unilaterales außenpolitisches Handeln, etwa gegen Russland, wenig Gewicht hat. Als Nicht-EU-Mitglied kann Großbritannien in Zukunft EU-Beschlüsse nicht mehr mitgestalten, sondern lediglich entscheiden, ob es sich diesen anschließen will.

Hinzu kommt, dass London sein Konzept des »Global Britain« bislang kaum mit Ressourcen hinterlegt hat. Zwar wurde das Personal im Außenministerium aufgestockt, aber es wird mehrheitlich für die Verhandlungen mit der EU eingesetzt oder befasst

sich mit den Folgen des Brexits (etwa im Bereich Handel). Auch die militärische Dimension des »Global Britain« ist keineswegs gesichert: Zwar wurde bei der letzten strategischen Planung von 2015 festgeschrieben, die Verteidigungsausgaben in realen Bezügen bis 2021 um 5% anzuheben. Allerdings ging das Verteidigungsministerium mehr Verpflichtungen (etwa bei Beschaffungen) ein, als es finanzieren konnte. Dies lag auch daran, dass es von unrealistischen Einsparungsmöglichkeiten und Effizienzsteigerungen ausging. Nun steht London vor der Wahl, entweder zusätzliche Mittel bereitzustellen, um die militärischen Planungen aufrechtzuerhalten, oder Fähigkeiten abzubauen und Programme zeitlich zu strecken, um den Haushaltsansätzen zu entsprechen.

Im Sommer 2018 will das Verteidigungsministerium mit dem Modernising Defense Programme (MDP) Antworten liefern. Dabei ist es mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, Einschnitte bzw. Planungsänderungen vorzuschlagen, neue Fähigkeiten (etwa für moderne Abschreckung) aufzubauen und traditionelle zu behalten. Noch nicht berücksichtigt sind potentielle Folgen des Brexits. Sollte die britische Wirtschaft noch mehr unter dem Brexit leiden, wird London seine Militärausgaben kaum auf dem aktuellen Niveau halten können.

## **Ein geostrategisches Dilemma**

Nicht nur wirtschaftspolitisch, auch außen- und sicherheitspolitisch bringt der Brexit das Vereinigte Königreich also in eine schwierige Position. Großbritannien hat militärisch an Relevanz für die USA eingebüßt. Dem deklaratorischen Ziel eines »Global Britain« steht eine Realität gegenüber, in der sich Großbritannien notwendigerweise mehr auf Europa konzentriert, während sein globaler Einfluss schwindet. Seit dem Brexit-Votum setzt London darum verstärkt auf einen Ausbau seiner bilateralen Beziehungen zu den größeren EU-Staaten. Bislang hat das jedoch wenig Substanz und ist vornehmlich Symbolpolitik.



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364

Das erschwert für die EU-27 und Deutschland im Speziellen den außen- und sicherheitspolitischen Umgang mit Großbritannien. Zwei geostrategische Interessen sind auszugleichen. Auf der einen Seite gilt auch in der Außen- und Sicherheitspolitik, dass die EU kein Interesse daran haben kann, einem Drittstaat die Vorteile einer Mitgliedschaft zu bieten, ohne ihm Pflichten aufzuerlegen. Auf der anderen Seite steht das Interesse Deutschlands und der restlichen EU-27, Großbritannien unabhängig von den künftigen wirtschaftlichen Beziehungen bei wichtigen internationalen Themen an ihrer Seite zu halten – auch und gerade wenn sich die Konflikte im transatlantischen Verhältnis verschärfen.

Angesichts dieser widerstreitenden Interessen reicht der Blick allein auf die EU-UK-Sicherheitsbeziehungen nicht aus, die nach dem Brexit unterhalb des jetzigen Niveaus angesiedelt sein werden. Zur Begrenzung der mit dem Brexit einhergehenden Schäden ist im beiderseitigen Interesse aber eine Aufrechterhaltung des Dialogs notwendig. Als »Auffanglösung« kann die Einbindung Großbritanniens über einen Ansatz gewährleistet werden, der drei Komponenten hat: erstens ein verstärkter bilateraler Austausch, zweitens und parallel dazu eine bessere Nutzung informeller minilateraler Formate in Europa und drittens die zukünftige Kooperation der EU als Ganzer mit dem Drittstaat Großbritannien. Die Herausforderung wird dabei sein, weder laufende EU-Verhandlungen zu unterminieren noch bestehende institutionelle Konsultationsformate zu schwächen.

Der im April 2018 angekündigte bilaterale strategische Dialog, den Berlin und London über zentrale außen- und sicherheitspolitische Fragen führen wollen, kann zur Schadensbegrenzung beitragen. Mit Blick auf den Brexit sollten jedoch drei Bedingungen gelten: Erstens sollte die Entscheidungsautonomie der EU bewahrt werden – Fragen der Kooperation zwischen EU und Großbritannien sollten nicht unter den

großen EU-Staaten, sondern ausschließlich gemeinsam über die EU-Institutionen geregelt werden. Zweitens kann die bilaterale Zusammenarbeit die künftige Form des EU-UK-Verhältnisses auch in der GASP/GSVP nicht vorwegnehmen, die frühestens 2019 umgesetzt werden wird. Drittens müssen sich die EU-Mitgliedstaaten gegen die Gefahr wappnen, dass Großbritannien sie mit einer »Teile und Herrsche«-Strategie gegen einander ausspielt; so könnten sich die EU-27 etwa regelmäßig über den Umgang mit dem Drittstaat Großbritannien beraten. Inhaltlich könnte der neue deutsch-britische strategische Dialog Themen bearbeiten wie Krisenprävention und -management in Europas Nachbarschaft, Cybersicherheit, Terrorismusbekämpfung, Rüstung und die Fortsetzung des bilateral gestarteten Berlin-Prozesses für den Westbalkan.

Parallel zu einem verbesserten bilateralen Dialog können minilaterale Formate die außen- und sicherheitspolitische Abstimmung zwischen London und den EU-Staaten gewährleisten, wie die bestehenden Formate Quad (USA, Frankreich, Deutschland, Großbritannien) oder EU-3 dies schon jetzt tun. Zahlreiche Beispiele der letzten Jahre, etwa das Iran-Abkommen, haben gezeigt, dass zentrale außenpolitische Initiativen oft in kleineren Formaten vorbereitet wurden, ehe die traditionellen Institutionen übernahmen oder flankierten. Auch die gemeinsame Erklärung, in der London, Paris, Washington und Berlin im März 2018 den Einsatz von Giftgas im Fall Skripal verurteilten, zeigt die Kraft dieser Formate. Dabei sollten möglichst keine neuen Formate geschaffen, sondern bereits bestehende Kanäle genutzt werden, um sich über aktuelle Entwicklungen zu verständigen.

Damit würden die neu zu definierenden formalen EU-UK-Beziehungen nicht umgangen. Vielmehr würden vorhandene Kanäle und vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen pragmatisch genutzt, und davon würde sowohl die EU als auch London profitieren.

*Dr. Claudia Major ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.  
Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter (a.i.) der Forschungsgruppe EU/Europa.*